

欧盟对中亚地区水治理的介入性分析

李志斐

内容提要 中亚地区是欧盟水外交的重点区域。欧盟在中亚地区以合作方式建立起复合型的水治理框架,通过在政治和技术层面“双管齐下”、投资水基础设施建设、推行一体化水治理政策,来积极介入水治理事务。欧盟对中亚地区水治理事务的介入服务于欧盟整体中亚战略,注重在中亚内部内化欧盟水治理模式,建立与欧洲水框架指令和欧盟相关法律一致的机制和规则体系,提升在中亚地区的存在感与影响力。中国和其他亚太国家应重视流域和区域的制度性建设和技术治理,加强水外交战略的建构和完善。中国作为上游国家,应注重提升自身在亚太水治理中的参与力度与地位,逐步成为亚太水治理领域的公共产品的积极提供者。

关键词 地区与国别政治 非传统安全 水治理 水外交 欧盟 中亚

* 李志斐:北京大学国际关系学院博士后、中国社会科学院亚太与全球战略院副研究员。(邮编:100871)

** 感谢《国际政治研究》匿名审读专家的意见和建议。当然,文章的疏漏和不足之处概由笔者负责。本文得到以下项目资助:国家社会科学基金一般项目“气候变化与亚太水资源治理”(项目批准号:16BGJ057)、教育部人文社会科学研究青年基金项目“中国与周边国家之间的跨境水资源安全问题研究”(项目批准号:15YJC810008)、中国博士后基金特别资助项目“气候变化背景下的水资源安全”(项目批准号:2016T90005),特此致谢。

在世界经济论坛2016年度的全球风险评估报告中,水资源危机的风险影响力被列为第三位,这是自2012年以来,连续三年被列为全球三大风险之一。^①在2015年世界经济论坛所做的全球风险认知调查中,水危机位居未来十年中五大全球风险之首。^②亚洲地区是跨国界水资源丰富的地区,占全球跨国界水资源总量的40%。进入21世纪后,亚洲国家因水利用和分配而产生的纷争与矛盾在加剧,在全球气候变化的大背景下,水资源安全问题已经成为影响亚太地区尤其是中亚地区稳定与国家关系发展的重要突出问题,提升水资源治理水平事关亚太地区的和平与安全以及未来的可持续发展。

欧洲是一个跨国界河流丰富的区域,因跨国界水的使用而产生的国家间纠纷和冲突曾经是影响欧洲稳定与和谐的关键性问题,对水治理的敏感性和重视程度一直较高。在2013年7月《欧盟动态》报道中,欧盟各成员国部长认为,与水相关的冲突可能危及世界各地的稳定,将影响欧盟的利益及国际和平与安全,而气候变化和人口发展将进一步增加解决该问题的难度,因此,主张欧盟可利用其欧洲跨界水域管理的长期经验,进一步推动全球在水资源领域的合作。^③自2007年以来,中亚地区和湄公河流域就成为欧盟开展水外交,推动跨境水资源治理的重点区域。

目前,国内学术界和政策分析领域还没有专门阐述欧盟介入中亚地区水治理的文章,与之相关的零碎内容散见于分析欧盟中亚战略和政策、欧盟环境外交等文稿中,这些文章只涉及欧盟在对中亚的“新伙伴关系战略”执行中,加强在水资源等领域的合作与对话,而对欧盟如何在中亚地区的水资源领域具体行动,几乎没有涉及。^④国外学术界和政策分析领域,虽然目前也没有专门介绍和分析欧盟介入中亚水治理的相关研究论文与报告,但欧洲有关机构和学者对中亚水问题的重视程度相对要大一些,研究现状主要有以下几个特点:第

① World Economic Forum, "The Global Risks Report 2016," http://www3.weforum.org/docs/GRR/WEF_GRR16.pdf, 2016-03-22.

② World Economic Forum, "The Global Risks Report 2015," <http://reports.weforum.org/global-risks-2015/#rd?sukey=3903d1d3b699c20873f3985a82994eb5606132302486f8fcfe2747a6c91facb2a3e7d95774b13ace9a5017d4e3170a87>, 2016-06-02.

③ 驻欧盟使团经商参处:《欧盟各成员国外交张呼吁推动水外交》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/m/201307/20130700219681.shtml>, 2016-06-02.

④ 代表性文献有:〔德〕托马斯·伦克:《欧盟的中亚新战略》,王铁军、金巧丽译,《俄罗斯研究》2009年第6期;徐刚:《欧盟中亚政策的演变、特征和趋向》,《俄罗斯学刊》2016年第2期。

一,欧盟的一些报告针对性地提出总体性的欧盟水外交战略,但对区域性中亚水战略没有单独阐述;^①第二,欧盟认为,中亚的水危机将威胁到欧盟在中亚的能源安全,提出欧盟要将水治理问题作为推行中亚战略的重要内容,欧盟委员会的相关报告明确指出环境与水是欧盟中亚新战略的优先领域,欧盟向中亚提出工具、技术、立法和机制性建议,推动中亚国家的水对话和一体化水政策;^②第三,对欧盟在中亚国家水治理的行为开展和机制建设,阐释的不够系统,例如,已有研究虽然涉及欧盟的国家政策对话(NPD)、欧洲经济委员会等机制和组织活动如何开展,^③但对欧盟在中亚地区的整体机制框架、措施手段、影响评估等,还没有专门、系统论述。

水治理正在逐渐成为影响亚太国家未来可持续发展和国家安全、国际关系发展的重要因素,在亚太区域普遍缺乏地区水治理框架和规则的背景下,欧盟在中亚水治理领域的“先入为主”式的大力介入,不仅会对中亚国家水治理机制的建设、水安全战略的构建、水合作开展产生很大影响,而且会加剧水问题从一个地区和国家的内部性议题发展成一个地区性和国际性议题,水问题的“外溢性”色彩会大大加强。同时,由于水是一个关系国计民生和地区发展的基础性资源,因水治理的介入,欧盟会顺势成为影响中亚乃至亚太地区内部事务的重要角色。

本文在已有相关研究基础上,系统梳理欧盟的全球水倡议和水外交战略,

① 代表性论著有: Council of the European Union, “Council Conclusions on EU Water Diplomacy,” http://eeas.europa.eu/archives/ashton/media/www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/138253.pdf; S. Dalamangas, “The EU Water Development Policy and the New Framework for Action,” European Commission, <http://slideplayer.com/slide/7699475/>, 等。

② 代表性论著有: Council of The Europe Union, “Joint Progress Report By The Council And The European Commission to the European Council On the Implementation of The EU Central Asia Strategy,” June 28, 2010, Brussels; Tatjana Lipiainen, Jeremy Smith, “International Coordination of Water Sector Initiatives in Central Asia,” EUCAM Working Paper 15, November 2013, http://fride.org/download/EUCAM_WP15_Water_Initiatives_in_CA.pdf; Partnership with the EU Water Initiative (EUWI), “Water Policy Reforms in Eastern Europe,” the Caucasus and Central Asia (EECCA), <http://www.oecd.org/env/outreach/partnership-eu-water-initiative-euwi.htm#Outcomes>; OECD and UNECE, “European Union Water Initiative Eastern Europe, Caucasus and Central Asia (EUWI EECCA) Working Group,” 等。

③ 代表性论著有: United Nations Economic Commission for Europe, “The European Union Water Initiative National Policy Dialogue: Achievements And Lessons Learned,” euwi_npd_achievements_and_lessons_learned_high_resolution_eng_new.pdf; “Trans-boundary Water Management with the Mekong River Commission,” <https://www.giz.de/en/worldwide/14435.html>; “Transport, Environment, Energy and Water in Asia (TUEWAS),” <https://www.giz.de/expertise/html/3358.html>, 等。

分析欧盟介入中亚地区水资源治理的四大机制化路径建设及其主要手段和方式,揭示欧盟介入中亚地区水治理的动因,以及对亚洲国家的水治理和中国如何参与亚太水治理若干启示。

一、欧盟的全球水倡议与水外交战略

欧洲是最先倡导环境外交的国际行为体,它在全球尤其是在发展中国家推行环境治理是其外交主要内容之一。欧盟与“非加太国家”(非洲、加勒比和太平洋地区的国家,African, Caribbean and Pacific Group of States, ACP)签订的第四个《洛美协定》中曾明确指出:“发展应以在经济目标与对环境的合理管理,以及对自然资源和人力资源的改进上达成可持续的平衡为基础。”“签约各方认为,环境保护与自然资源保护应给予优先考虑,从经济和人文的观点来看,它们是可持续和平衡发展的基本条件。”与此同时,在《科托努协定》中,欧盟提出“善治”的概念,即“以公平和可持续的发展为目的,对人力资源、自然资源、经济资源及财政资源实行透明的和负责的管理”。^①

欧盟的环境外交理念是水外交理念和相关政策框架制定的基础。随着水问题的日益突出,欧盟开始将水外交作为一种独立的外交方式在全球推行。在欧盟看来,水是一种基础性自然资源,是一种关乎人类食物、健康和能源安全的跨领域(cross-cutting)的元素。欧盟一直注重和强调水对社会发展、人类安全和世界和平的重大意义,并将推动水治理确定为欧盟一项重要的发展使命和外交任务。2012年5月发布的《欧洲发展报告》指出,为包容和可持续性增长,需要对水和能源进行治理。2012年6月,在“里约+20”和清洁发展机制交流与对话中,水作为一个贯穿各领域的事务,联邦委员会(FAC)的结论是促进欧盟外交政策在预防冲突和水外交方面更加连贯和有效的投入。^②水外交逐渐成为欧盟外交的一项重要内容。

欧盟提出水倡议的基础是联合国千年发展目标的制定。2000年,联合国制定千年发展目标,其中目标的第七条是确保环境可持续,到2015年,相当比

^① 王前军:《论欧盟的环境外交政策》,《环境科学与管理》2007年9月,p.23.

^② S. Dalamangas, “The EU Water Development Policy and the New Framework for Action,” European Commission, <http://slideplayer.com/slide/7699475/>, 2016-04-22.

例的人口可以获得安全的饮用水和拥有基本的卫生环境,公平和可持续的水分配对实现千年发展目标的其他目标至关重要。^① 欧盟作为国际援助的重要成员,认为应努力推动千年目标(MDGs)的实现。2002年,欧盟委员会展开针对发展中国家水治理的政策和优先项的对话,逐渐通过对外合作方式推动发展中国家的水治理。同年,为创造条件调动欧盟所有可利用的资源(人力和资金),推动在伙伴关系国内实现与水相关的千年发展目标,在约翰内斯堡可持续发展世界峰会上,欧盟发起欧洲水倡议(The European Union Water Initiative, EUWI),^②将非洲、东欧、高加索和中亚、拉丁美洲等四个区域确定主要的地区伙伴。

2004年,欧盟开始实施非洲、加勒比海和太平洋集团—欧盟(ACP-EU)水便利设施项目,这一项目旨在改善这些地区的水供应设施情况以及卫生环境情况。在2004年到2013年的十年间,欧盟共向该项目投资712万欧元。2010年,欧盟提出千年发展目标倡议,将水与卫生作为倡议的一个重要内容,预计投入266万欧元用于“非加太国家”。2015年,欧盟明确将在全球推广一体化水管理,作为其水外交的核心内容。

目前,欧盟已经开始在全球范围内介入发展中国家的水治理事宜,与水相关的项目涉及全球60多个国家,2004—2013年间,欧盟共投入约22亿欧元用于28个国家的水项目,其中65%的项目集中在“非加太国家”,周边邻国22%,亚洲国家5%,拉丁美洲4%,欧盟如此投入的结果是超过7000万人口的饮水条件和2400万人口的卫生环境得到改善。^③ 欧盟委员会在阐述后2015年目标时认为,水是一种独立优先的、跨领域的元素,需要重视水在实现基本的人类发展、包容、可持续增长中的作用。

作为国际水资源合作治理的先行者和积极推行者,欧盟依托丰富的水治理经验,在全球开展水外交活动,并逐渐形成较为清晰的水外交战略。欧盟推行水外交的主要内容是通过合作介入全球范围内的水治理。欧盟在《关于欧

① Sabin Brels, David Coates, and Flavia Loures, “Transboundary Water Resources Management: The Role of International Watercourse Agreements in Implementation of the CBD,” CBD Technical Series No.40, pp. 14-15.

② The EU Water Initiative, <http://www.euwi.net/about-euwi>, 2016-04-12.

③ S. Dalamangas, “The EU Water Development Policy and the New Framework for Action,” European Commission, <http://slideplayer.com/slide/7699475/>, 2016-04-22.

盟水外交的理事会决议》中指出,欧盟水外交的明确目标是通过促进合作和可持续性的水资源管理安排,积极应对跨境水资源安全的挑战;欧盟水外交要通过一致性的政策和项目,鼓励和支持地区和国际合作。同时,欧盟的水外交是基于联合国欧洲经济事务委员会(UNECE)制定的《保护和利用跨国界水道和国际湖泊公约》和联合国大会1997年通过的《国际水道非航行使用法公约》的相关规定,推动公平、可持续和跨国界水资源的一体化管理。^①

从总体上讲,欧盟的水外交战略是一个兼顾政治、安全、经济的复合型整体性外交战略。在内容上主要包括三方面内容:第一,目标对象是跨国界水,根本目的是推动旨在维护世界和平与安全的跨国界水治理;第二,设定优先区域,主要是四个区域,即中亚地区、尼罗河流域、湄公河流域和中东地区等;第三,注重规则和国际伙伴关系的建立。欧盟主张将国际机制建设作为水治理的基础,注重推动与联合国、世界银行等国际组织及美国等国家的国际伙伴关系的建立;第四,完善行动计划,致力于推动全球政治关注水安全,向其他地区提供水治理技术。^②

二、欧盟介入中亚地区水治理的机制化路径建设

欧洲对中亚地区水治理的介入是全方位、立体式的,包含能源、安全、价值观的“三位一体”的内容,其基本路径是设置治理框架,推动治理的机制化建设。从整体上看,欧盟在中亚推行的水治理框架主要包括四个方面:一是与中亚国家建立双边性或区域性水治理机制;二是与联合国相关机构联合建立水治理机制,推动欧盟水治理理念的落实;三是与其他国际组织合作建立水治理机制,共同开展水治理行动;四是与联合国、中亚国家等开展三方合作,共同建立水治理机制。

^① Council of the European Union, “Council Conclusions on EU Water Diplomacy,” http://eeas.europa.eu/archives/ashton/media/www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/138253.pdf, 2016-03-22.

^② S. Dalamangas, “The EU Water Development Policy and the New Framework for Action,” European Commission, <http://slideplayer.com/slide/7699475/>, 2016-03-22.

(一) 欧盟与中亚国家合作建立水治理机制

2002年,在约翰内斯堡可持续发展峰会上,欧盟水倡议开始实施并逐渐成为欧盟与中亚地区对象国建立水治理合作的主要框架。欧盟水倡议与政府、捐赠者、水工业、非政府组织(NGO)和其他利益者建立伙伴关系,旨在支持与水相关的千年发展目标的实现,它主要是通过将可持续发展理念内化到国家政策 and 项目中去,减缓环境资源的丧失。^①

在欧盟水倡议下,欧盟与十个东欧中亚国家建立起水治理的合作关系,主要目标有三个:第一,水资源治理。提升水治理机制建设和规则框架的建立,通过水治理,促进水、粮食和能源安全与经济发展;第二,水供应和卫生环境。确保有必要的基础设施使用是一项基本人权,改善机制与法律框架,鼓励水供应和卫生环境方面的投资,保护公众健康;第三跨国界合作。推动国家间水治理的合作,促进地区和平。^② 目前的合作内容,主要集中在八个方面。(见下表)

表 欧盟与东欧中亚国家水治理合作框架

现有行动内容: 工具/框架	亚美 尼亚	阿塞 拜疆	格鲁 吉亚	哈萨 克斯坦	吉尔吉 斯斯坦	摩尔 多瓦	乌克兰	俄罗斯	塔吉 克斯坦	土库 曼斯坦
关于一体化水管理的新水法/战略		●	●						●	●
结合欧盟水框架指令(EU Water Framework Directive)和欧盟城市污水(EU Urban Waste Water Directive)和欧盟洪水指令(EU Flood Directive)	●	●	●	●	●	●	●		●	●
在联合国欧洲经济委员会—世界卫生组织关于水与健康的协议下工作	●		●	●	●				●	

^① Partnership with the EU Water Initiative (EUWI), “Water Policy Reforms in Eastern Europe,” the Caucasus and Central Asia (EECCA), <http://www.oecd.org/env/outreach/partnership-eu-water-initiative-euwi.htm#Outcomes>, 2016-03-22.

^② Ibid.

(续表)

现有行动内容: 工具/框架	亚美 尼亚	阿塞 拜疆	格鲁 吉亚	哈萨 克斯坦	吉尔吉 斯斯坦	摩尔 多瓦	乌克兰	俄罗斯	塔吉 克斯坦	土库 曼斯坦
气候变化适应						●	●			
机制性框架		●	●	●		●				
水供应与环境 卫生体系可 持续经济模式						●	●			
水治理的经济 工具	●			●		●		●		
在联合国欧洲 经济委员会 水大会下工作		●	●	●	●	●	●		●	●

资料来源: Partnership with the EU Water Initiative (EUWI), “Water Policy Reforms in Eastern Europe,” the Caucasus and Central Asia (EECCA), <http://www.oecd.org/env/outreach/partnership-eu-water-initiative-euwi.htm#Outcomes>, 2016-03-22。

虽然欧盟参加多边水治理行动,但协调努力主要是通过双边展开。在中亚地区,欧盟水倡议的主要协调机制是“国家政策对话”(NPD),该机制启动于2008年1月,它是建立在欧盟和东欧、高加索和中亚地区(EECCA)的政府双边咨询基础之上的,主要是加强部门间的合作,协调、提升水管理,从而便捷而更有效地开展水部门发展援助,支持国家和地区层面的水改革。联合国欧洲经济委员会(UNECE)的“跨国界水道与国际湖泊保护与运用”大会秘书处是欧盟支持“国家政策对话”、落实一体化水管理战略的主要伙伴,而经济合作与发展组织(OECD)是“国家政策对话”落实水供应与环境卫生(WSS)的战略伙伴。吉尔吉斯斯坦是第一个在水倡议下实施“国家政策对话”的中亚国家。^①

2010年,联合国欧洲经济委员会在塔吉克斯坦推动“国家政策对话”,在该国开展水一体化管理(IWRM)。在联合国欧洲经济委员会指导下,塔国水资源治理部门于2013年制定改革战略,并在下半年开始实施。2013年6月,哈萨克斯坦举行第一届国家水政策对话,重点讨论水与健康方面的法规、农村水供应与卫生的可持续发展经济模式。吉尔吉斯斯坦的“国家政策对话”主要推动内容是继续支持楚河流域的发展规划。^②

在欧盟水倡议框架下2009年,欧盟与中亚国家还合作建立欧盟中亚地区

^① Council of The Europe Union, “Joint Progress Report by The Council and The European Commission to the European Council On the Implementation of The EU Central Asia Strategy,” June 28, 2010, Brussels, p. 20.

^② EU Water Initiative, “Annual Report 2014,” European Union, 2014, p. 17.

环境项目(EURECA),成为水倡议的另一个行动层面(action layer)。欧盟中亚地区环境项目从四个方面推动地区水合作与伙伴关系的发展,即更紧密的地区合作,可持续使用和管理地区资源,跨国界流域管理,以及提升环境认知等。^①

(二) 欧盟与联合国机构联合在中亚地区建立水治理机制

联合国机构对于亚太地区的水治理介入是相对比较早的,早在2007年12月,联合国成立中亚预防外交地区中心(UNRCCA),目标是通过对话和援助,建立互信和伙伴关系,对中亚地区可能发生的威胁和挑战做出反应,提高地区政府发展冲突预防的能力。中亚预防外交地区中心确定三个在中亚的优先领域,其中之一是环境退化和水与能源的资源管理,力图寻找解决水问题的办法,并为此采取系列性行动。

基于联合国的权威性及其先期行动的良好积淀,欧盟一直注重与其开展合作,使其成为欧盟在亚太地区开展水治理行动的一个重要的支持者和联合者。比较有代表性的两家机构是联合国开发计划署(UNDP)和联合国欧洲经济委员会。

联合国开发计划署的主旨一直是帮助发展中国家提高其利用自然和人力资源创造物质财富的能力,其行动受到亚洲国家的普遍认同与支持。以中亚地区为例,联合国开发计划署是最受中亚国家认可的国际机构,作为“中间力量”扮演很重要的角色。联合国开发计划署基于与当地非政府组织合作的实际经验,向捐助者提供建议,并实施水相关的项目,而且它还帮助协调国家层面与发展相关的信息共享。^② 欧盟通过向联合国开发计划署提供资金,支持其发展与水相关的项目发展。例如,向气候变化或国际水资源项目提供资金支持,在国家层面协调中亚国家之间共享与发展相关的水信息,在地区层面开展

^① Tatjana Lipiainen and Jeremy Smith, "International Coordination of Water Sector Initiatives in Central Asia," EUCAM Working Paper 15, November 2013, p. 10, http://fride.org/download/EUCAM_WP15_Water_Initiatives_in_CA.pdf, 2016-03-22.

^② Tatjana Lipiainen and Jeremy Smith, International Coordination of Water Sector Initiatives in Central Asia, EUCAM Working Paper 15, November 2013, p. 13, http://fride.org/download/EUCAM_WP15_Water_Initiatives_in_CA.pdf, 2016-03-22.

机制性的水合作,如参加中亚地区风险评估(CARRA)等,讨论水相关的议题。^①

联合国欧洲经济委员会虽然在亚太地区没有设立实体办公室,但为亚太的诸多水项目和行动提供规范框架,并通过欧盟的“国家政策对话”实施。联合国欧洲经济委员会在实践欧盟中亚战略的水与能源相关的内容中扮演着重要角色,推动了一体化水治理在中亚地区的发展。^②

(三) 欧盟与其他国际组织在中亚地区的联合性机制建立

以国际危机组织、乐施会为代表的非政府组织对亚太的水安全问题一直非常关注,并以各种方式参与亚太地区的水治理。2014年,国际危机组织发布《中亚水压力》的报告,详细报道中亚地区所面临的水安全问题及冲突的现状与根源,并向中亚五国政府,以及相关的其他国家和地区如俄罗斯、欧盟和中国等提出建议。^③

欧盟将经济合作与发展组织和联合国欧洲经济委员会确定为欧洲水倡议在东欧、高加索和中亚的主要实施伙伴。其中,经济合作与发展组织是水供应与环境卫生和一体化管理的经济和财政部分的战略伙伴,^④主要是集中于水资源治理的经济维度:把水治理作为增长驱动力、最大化地运用经济工具用于水治理、推动水供应和环境卫生设施财政的可持续性。^⑤另外,欧盟还与国际财政机构加强合作,如世界银行、欧洲复兴开发银行(EBRD)、欧洲投资银行

^① Tatjana Lipiainen and Jeremy Smith, "International Coordination of Water Sector Initiatives in Central Asia," EUCAM Working Paper 15, November 2013, p. 11, http://fride.org/download/EUCAM_WP15_Water_Initiatives_in_CA.pdf, 2016-03-22.

^② Bo Libert, "Water Management in Central Asia and the Activists of UNECE," in M. M. Rahaman, & O. Varis, eds., *Central Asian Water: Social, Economic, Environmental and Governance Puzzle*, Finland: Helsinki University of Technology, January 2008, p. 39.

^③ International Crisis Group, "Europe and Central Asia Report N 233: Water Pressure in Central Asia," September 11, 2014, <http://euro-synergies.hautetfort.com/archive/2014/10/26/water-pressures-in-central-asia.html>, 2016-03-22.

^④ Organization For Economic Cooperation And Development, United Nations Economic Commission for Europe "European Union Water Initiative Eastern Europe, Caucasus and Central Asia (EUWI EECCA) Working Group," http://www1.oecd.org/environment/outreach/Progress%20report_OECD%20UNECE_ENG.pdf, 2007-08-05.

^⑤ "Partnership With the EU Water Initiative (EUWI): Water Policy Reforms In Eastern Europe," The Caucasus and Central Asia (EECCA)," <http://www.oecd.org/env/outreach/partnership-eu-water-initiative-euwi.htm#Outcomes>, 2016-03-22.

(EIB),这些机构是欧盟解决项目实施资金问题的重要帮手。

(四) 欧盟、联合国和亚太有关国家三方共同建立中亚水治理机制

亚太地区的一些水治理机制是由欧盟、联合国、亚太有关国家等三方联合建立的,合作开展相关的水治理项目。比较有代表性的是中亚地区环境中心(CAREC),该中心是由中亚五国、联合国开发计划署和欧盟委员会共同发起的,作为一个兼具政府和非政府组织色彩的地区机构,其工作是和中亚国家政府、国际捐助者和民间社会紧密合作在地区层面上开展水相关的项目。^① 另一个三者联合建立的水治理机制代表是“中亚跨国界河流治理”项目,它是由德国联邦对外办公室(AA)发起的,联合国欧洲经济委员会、五个中亚国家代表及德国国际合作机构(GIZ)合作开展的,旨在联合加强国际拯救咸海资金执行委员会的机制能力,提升咸海流域水管理的机制,这是第三个咸海流域项目,^② 项目的起止时间是2009—2017年。

三、欧洲介入中亚地区水治理的主要手段与方式

欧盟在中亚地区的水治理介入行动,从内容上讲主要涉及三方面:第一,注重改善可接近的水与环境卫生;第二,注重水与经济增长之间的关系,主要是基于水—能源—农业这一环形联系;第三,水治理,主要是为地区和平与安全而对跨国界水进行管理。^③ 围绕着这三方面内容,欧盟在介入手段和方式的设计上兼顾政治手段和技术手段的平衡,充分利用经济优势,“硬件”基础设施建设和“软件”管理政策推行同时进行。

(一) 政治手段和技术手段上“双管齐下”

在中亚地区开展的水治理方面,欧盟并行使用政治和技术层面的手段,通

^① Tatjana Lipiainen, Jeremy Smith, “International Coordination of Water Sector Initiatives in Central Asia,” EUCAM Working Paper 15, November 2013, p. 14. http://fride.org/descarga/EUCAM_WP15_Water_Initiatives_in_CA.pdf, 2017-09-01.

^② “Trans-boundary Water Management in Central Asia,” <https://www.giz.de/en/worldwide/15176.html>, 2016-05-22.

^③ S. Dalamangas, “The EU Water Development Policy And The New Framework For Action,” European Commission, <http://slideplayer.com/slide/7699475/>, 2016-05-22.

常是技术手段先行,做“基础”和“主要内容”,政治手段“升华”,固化合作框架与关系,稳定合作关系。

在政治层面,欧盟主要是开展水治理对话,建构水合作框架和机制。在中亚地区,欧盟被视为公正的中立者,适合发挥“便利性”角色,针对该地区一直缺乏权威性地区论坛的情况,欧盟建立起一系列的对话框架和机制。例如,意大利在地区性欧盟环境和水倡议方面发挥领导作用(共有三个倡议,另外两个是法律和教育);开展高级别会议,组织和创造合作架构,如“水合作联合平台”。^①在欧盟看来,政治手段比单纯的资金提供更为重要,欧盟已在除土库曼之外的所有中亚国家建立了代表团,与四个中亚国家签署伙伴关系与工作协议,与其他国际资金援助者相比,欧盟非常重视在中亚国家建立水规则和水合作框架。^②

欧盟还通过资金援助或运作具体的技术项目,帮助中亚地区的居民提升水资源利用效率,改善水污染状况,开发利用水资源。2015年,欧盟、联合国开发计划署、联合国欧洲经济委员会的联合项目“支持哈萨克斯坦向绿色经济模式过渡”获得欧盟710万欧元资金的支持,项目将根据绿色经济原则促进水资源管理,提高水利用效率,促进使用现代化生态管理系统。^③2016年,欧盟向乌兹别克斯坦提供1200万欧元用于改善供水状况和提高水力资源管理效率。该项目为期四年,主要内容是向乌地方政府、农场和私营企业传授先进技术,采购现代节水设备,在阿姆河和锡尔河流域修复和发展水资源供应和管理基础设施。项目执行技术顾问将由欧盟国家政府专业水资源管理机构担任。^④

在欧盟国家的双边援助中,政治和技术手段双管齐下是其显著特点。以芬兰为例,2014—2017年,芬兰在中亚的地区发展合作包括两个部分,即绿色经济伙伴关系和民主支持。芬兰明确指出绿色经济项目是要在可持续利用自

① Jos Boonstra, “The EU’s Interests in Central Asia: Integrating Energy, Security and Values into Coherent Policy,” EDC 2020 Working Paper, No.9, January 2011, http://fride.org/descarga/op_eu_central_asia_jan11.pdf, 2017-08-05.

② Ibid.

③ 中国驻哈萨克斯坦经商参处:《欧盟将拨款710万欧元用于支持哈萨克斯坦向绿色经济过渡》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201506/20150601006232.shtml>, 2016-06-01。

④ 中国驻乌兹别克斯坦经商参处:《欧盟向乌兹别克斯坦提供1200万欧元改善供水并成立商务和投资委员会》, 参见 <http://uz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201603/20160301275035.shtml>, 2016-06-01。

然资源的基础之上,推动社会平等。^① 在水治理方面,芬兰主要在吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦实施水治理项目,包括两大内容:一是发展水资源检测系统,二是推动地方社团参与,力图通过产生和运用可依赖水和环境相关的监测数据,拓宽信息相互交换,为民众提供影响决策的机会,加强可持续、公平和权力为基础的水资源治理,降低水相关的争端和提升水的可利用率和质量。^②

德国是欧洲积极介入中亚地区水治理行动的最活跃的国家之一,德国国际合作机构(GIZ)^③是关键的捐赠者和执行机构。一方面,德国国际合作机构在技术上实施多样化试点项目,重置水利基础设施、介绍水灌溉设施、在偏远地区建设小型水电站、利用地理信息系统(GIS)创建数据平台和地图;另一方面,在政治层面上,培育地区机制尤其是规范中亚水分配的机制,通过项目实施,例如“拯救咸海国际资金”(IFAS)等,在地区、国家和地方层面指导法律条款和指导框架的制定,以及相关可持续发展机制的发展,并努力增强机制的政治地位。^④

(二) 大规模投资水基础设施

与水相关的基础设施主要包括两部分:水供应和水卫生环境设施。^⑤ 在中亚地区,水一直是引发国家冲突的安全性问题,水的战略性地位明显。苏联解体后,水分配问题一直没有得到很好的解决:一方面,因为水管理不善,基础设施老化,水供应成为地区性问题,例如乌兹别克斯坦有 2890 万人、塔吉克斯坦有 805 万人、吉尔吉斯斯坦有 560 万人无法饮用干净水;另一方面,中亚国家的财政薄弱,无法修建水利基础设施去满足快速增长的人口,没有资金去维护已有的基础设施,致使其损坏或性能下降。所以,修建和维护基础设施是中亚地

^① “Finland’s Development Cooperation in Eastern Europe and Central Asia, 2014—2017 Wider Europe Initiative”. <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?culture=en-US&contentlan=2>, 2016-05-06.

^② Ibid.

^③ 德国国际合作机构(GIZ)是一个在全世界范围内开展合作推动可持续发展的机构,在 50 多个国家开展工作,领域涉及经济发展和雇佣、能源和环境、和平与安全,主要委托方是德国联邦经济合作与发展部。参见 <https://www.giz.de/en/aboutgiz/profile.html>。

^④ “Trans-boundary Water Management in Central Asia,” <https://www.giz.de/en/worldwide/15176.html>. 2016-06-01.

^⑤ Ministry for Foreign Affairs of Sweden, “Development Financing 2000: Trans-boundary Water Management as an International Public Good,” Jan. 2001, p. 14, <http://uz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201603/20160301275035.shtml>, 2016-06-01.

区水治理的核心性问题。

欧盟依托强大的经济优势和技术优势,针对性地援助中亚地区的水利基础设施建设,旨在提升当地国家的治理能力和环保水平。2007—2013年,欧盟共援助中亚6738万欧元,其中1062万欧元用于环境/能源/气候变化等领域,552万欧元用于农业/农村发展相关的基础设施和民生项目。^①2012—2015年,欧盟向设立的中亚地区环境项目提供920万欧元的资金,加强欧盟和中亚的跨国界水治理地区合作与伙伴关系建设,包括分享水资源治理和流域组织建设的经验,培养水资源管理方面的专业人才等。^②

在中亚地区,由于27%的能源来自于水能,所以,欧盟针对性地帮助中亚国家进行水坝建设。2010年1月,欧盟关于中亚国家及格鲁吉亚冲突问题特别代表皮埃尔·莫勒尔(Pierre Morel)表示,欧盟将拨款6000万美元支持塔吉克斯坦改建凯拉库姆水电站,以及在塔东部的苏尔霍布河修建数座小型水电站。^③此外,欧洲发展银行、德国发展银行集团(KfW)和法国发展机构(AFD),都以非常积极的态度支持欧盟成为中亚日益重要的角色。^④

(三) 以推行一体化管理政策作为水治理重点

一体化的水管理政策是欧盟水治理的核心内容。2000年10月23日,欧盟颁布《欧盟水框架指令》,建立欧盟水管理框架,为保护和提高欧盟内所有水资源(河流、湖泊、地表水、过渡带和沿海地区的水)的质量制定统一的目标和要求。^⑤欧盟一直是在《欧盟水框架指令》(WFD)下对流域水资源实行一体化管理,强调水量和水质的统一管理,地表水、地下水、过渡区水体和沿海水域统一管理。^⑥其长远目标是消除主要危险物质对水资源和水环境的污染,保护和

^① Tatjana Lipiainen and Jeremy Smith, "International Coordination of Water Sector Initiatives in Central Asia," EUCAM Working Paper 15, November 2013, p. 9. http://fride.org/download/EUCAM_WP15_Water_Initiatives_in_CA.pdf, 2016-03-22.

^② "Regional Environment Program for Central Asia (EURECA)," http://ec.europa.eu/europeaid/node/1337_en, 2016-06-01.

^③ 中国商务部:《欧盟将拨款6千万美元支持塔吉克发展水电》, <http://ccmc.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/m/201001/20100106747653.shtml>, 2016-01-15.

^④ Council of The Europe Union, "Joint Progress Report by the Council And The European Commission to the European Council On the Implementation of The EU Central Asia Strategy," June 28, 2010, Brussels, p. 5.

^⑤ 王燕、施维蓉:《欧盟水框架指令及其成功经验》,《节能与环保》2010年第7期,第15页。

^⑥ 刘宁主编:《多瑙河:利用保护与国际合作》,北京:中国水利水电出版社,第125页。

改善水生态系统和湿地,减轻洪水和干旱的危害,促进水资源的可持续利用。^①该法令将河流和湖泊系统作为一个整体进行管理,建立综合的监测和管理系统,而不是根据行政范围和政治边界进行管理。每一个流域地区拥有专门的管理机构,负责建立“河流流域管理计划”及有关条款的实施,并每六年将这一计划更新一次。在亚太地区,欧盟认为大部分的环境挑战是与水的分布、使用和保护相关的,水管理是亚太地区非常敏感的环境问题,尤其是在中亚地区。因此,亚太地区需要一个一体化的水管理政策,如果在中期内管理不好,水问题将会发展成威胁地区安全的重要因素。目前,在亚太地区推行一体化的水资源管理政策逐渐成为欧盟及其他国际行为体的一致态度,认为亚洲是推动亚洲水资源安全的有效治理方式,它能够平衡流域国之间的水资源使用,合理分配水资源,以满足经济发展、生态服务和多元化,推动健康河流的实现。^②在欧盟看来,水治理和许多政策相联系,一体化是推动可持续发展使用的唯一办法。2008年,欧盟将对中亚水战略确定为:寻求一个新的国际法秩序。将“追求一个国际法为基础的可持续合作秩序”作为对中亚水外交的努力方向。^③

欧盟所推行的一体化水管理政策是建立在水体系的自然边界基础之上的,注重“流域”的概念,^④从2007年开始,欧盟利用“欧盟—中亚水环境”对话框架,开始在中亚地区的阿穆尔河等跨国界流域上大力推行水一体化管理政策,这也成为欧盟介入中亚地区水治理的主要内容。欧盟在中亚的一体化水管理政策主要包括九方面:(1)支持欧盟水倡议的组成部分EECCA(东欧、高加索、中亚)区域国家,实现一个安全的水供应与卫生环境,全面推行一体化水资源管理;(2)推动跨国界河流治理及在里海环境公约下的地区合作;(3)特别支持地表、地下跨国界水资源的一体化管理,包括引入更高效用水技术(灌溉和其他技术);(4)推动便捷提供水基础设施建设资金的合作框架,包括引入

^① [英]马丁·格里菲斯编:《欧盟水框架指令手册》,水利部国际经济技术合作交流中心翻译,北京:中国水利水电出版社2008年版,第4—5页。

^② Asian Development Bank, “Asian Water Development Outlook 2013: Measuring Water Security in Asia and the Pacific,” <https://www.adb.org/publications/asian-water-development-outlook-2013>, 2017-03-22.

^③ Stephen Hodgson, “Strategic Water Resources in Central Asia: in Search of A New International Legal Order,” May 2010, http://aei.pitt.edu/58489/1/EUCAM_PB_14.pdf, 2016-04-16.

^④ Aad Correlje, Delphine Francois, and Tom Verbeke, “Integrating Water Management and Principle of Policy: Toward an EU Framework?” *Journal of Cleaner Production*, No.15, 2007, p. 1499, www.sciencedirect.com, 2016-03-21.

国际金融机构(IFI)和公共—私人伙伴资金;(5) 支持一体化水管理上的地区能力建设和水力生产;(6) 气候变化合作;(7) 与中亚国家合作对抗沙漠化,保护生物多样性,支持联合国公约的履行;(8) 提高中亚森林和其他自然资源的可持续管理,向地区提供援助;(9) 鼓励增强环境意识和环境民间社会发展,包括与中亚地区环境中心(CAREC)合作。^①

四、欧盟介入中亚地区水治理的动因

从本质上说,欧盟对亚太水治理的介入并不单纯的是在水议题这个非传统安全领域的介入,其背后是其全球战略的综合考量,是价值观外交与利益外交双重结合的结果,是欧洲国家努力在中亚地区彰显规范性力量的显现。

(一) 与时俱进,稳定与发展与中亚传统关系

中亚地区一直是欧盟亚太外交重视的“传统”区域,2007年6月,欧盟首脑会议通过《欧盟与中亚:新伙伴关系战略》,欧盟与中亚国家的关系进入新的发展阶段。新战略充分考虑中亚国家的国情及实际需要,得到中亚国家的欢迎与肯定。^② 在欧盟的中亚政策中,援助一直是主要的外交手段,执行援助政策的工具主要是“发展合作工具”,突出中亚受援国的发展和稳定,援助的领域集中于教育、能源、环境/水资源、运输和边界管理等。^③ 在中亚,水是事关经济和社会发展的关键领域,例如食物、燃料生产、能源产生、环境可持续性和人类安全。^④ 中亚地区水资源主要靠阿姆河、锡尔河、额尔齐斯河、伊犁河等四条河流供给,跨国界水的使用一直是中亚五国之间冲突不断的主要原因之一。水损失补偿问题和水资源利用问题日益尖锐化。自2008年9月在欧盟—中亚论坛在巴黎召开之后,水资源治理就成为欧盟对中亚政策的三个重点领域之一。所以,在欧盟看来,大力介入中

^① “The United Nation Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asia,” <http://unrcca.unmissions.org/Default.aspx?tabid=9301&language=en-US>, 2016-03-21.

^② [德]托马斯·伦克:《欧盟的中亚新战略》,第53页。

^③ 徐刚:《欧盟中亚政策的演变、特征和趋向》,第11页。

^④ Jakob Granit, et al., “Regional Water Intelligence Report Central Asia,” SIWI, Stockholm, March 2010, <http://www.sivi.org/publications/regional-water-intelligence-report-central-asia/>, 2016-03-22.

亚地区的水资源治理是其在 21 世纪继续稳定与发展与中亚传统关系的重要内容。

(二) 利用价值观外交,服务于欧盟“走向亚洲新战略”

欧盟对中亚水治理的介入是其全球水外交的重要内容,是其实践亚洲新战略的重要一环。欧盟认识到,中亚国家对欧盟的重要性在不断增加,尤其是在安全、治理和能源方面。^① 1994 年 7 月,欧盟出台《走向亚洲新战略》,正式确定冷战结束后欧盟的亚太新战略,在亚洲所要实现的总体目标确定为:“第一,增强联盟在亚洲的经济存在以保持联盟在世界经济中的领先地位;第二,通过促进国际合作和理解对亚洲的稳定做出贡献,为实现这一目的,联盟必须扩大和深化它与亚洲国家之间的政治经济关系;第三,促进亚洲贫困国家和地区的经济发展;第四,对亚洲的民主和法治,以及对人权和基本自由的尊重的发展与巩固做出贡献”。亚洲新战略与欧盟所确立的以政治对话、经贸合作、发展援助为主要内容的全球战略目标是相一致的。^②

在此项新的亚洲战略框架下,欧盟把获得介入发展中国家的机会,扩大与发展中国家的共同利益基础,作为欧盟在亚太合作政策的重要内容。在新战略的实施过程中,欧盟将与亚太国家的环境合作政策从属于发展合作政策,并在《欧洲联盟条约》130 条第二款中规定,“共同体的发展合作政策应有助于发展、加强民主、法制以及尊重人权和基本自由的一般目标。”这种附加规定意味着发展中国家要想获得欧盟的经济或环境援助,不仅要付出诸多经济上的让步,而且还要做出政治上的妥协。^③ 所以,欧盟的亚太外交政策从本质上说是价值观外交和利益外交的叠加,^④其中价值观外交是基石。

2007 年 6 月,欧盟首脑会议通过《欧盟与中亚:新伙伴关系战略》,标志着欧盟与中亚国家的关系进入新的发展阶段。新战略开始实施后,欧盟以前所未有的投入与中亚关系的发展中,在教育、法律规则、环境与水等这些优先领

^① Council of The Europe Union, “Joint Progress Report by The Council And The European Commission to the European Council On the Implementation of The EU Central Asia Strategy,” June 28, 2010, Brussels, p. 2.

^② Commission of the European communities, “Towards A New Asia Strategy,” p. 2.

^③ 王淑贞:《欧盟环境外交研究》,山东师范大学硕士论文,2009 年,第 19 页。

^④ 潘兴明:《价值观外交与利益外交的叠加:欧盟中亚战略评析》,《欧洲研究》2013 年第 5 期,第 91 页。

域,通过投资和分享欧盟及欧盟成员国的经验来推动与中亚友好邻居关系及改革进程。并通过在吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦及其他几个国家的大使馆设立欧盟代表团来增强在中亚的存在。^①

在中亚战略中,欧盟将人权、法治、善治和民主等规范性议题确立为首要的政策目标,并提供了一系列的政策工具以引导中亚国家的政治经济转型。在对中亚的发展援助中,欧盟设置了治理专项,企图通过帮助中亚各国政府改善治理能力以增强欧盟的吸引力。为打消受援国对欧盟借机干涉的疑虑,2005年12月,欧盟发布《欧洲发展共识》(*The European Consensus on Development*)调整其对外援助的指导原则,突出强调对外援助的宗旨是可持续发展,将减少贫困确立为首要的政策目标,而把人权、民主、善治、法治等包裹在“发展”的大框架之下。^② 欧盟一直认为,欧盟应充分发挥“环境和水倡议”(Environment and Water Value),把中亚国家带到谈判桌前,与国际伙伴致力于影响地区安全与发展的关键项目。通过改善区域问题的治理,将价值观政策(Value Policy)内化进安全与能源事务,确定三大关键问题的优先次序——能源(包括水)、安全和价值观。^③

(三) 传播欧盟水治理模式,影响中亚地区规则建设

欧盟与其他介入中亚水治理的行为体的最显著区别是它基于欧洲水框架指令(WFD)的水立法的原则、规则和框架。欧盟能向中亚国家提供一个如何建立水治理的地区联合的样板。^④ 欧盟把在中亚水治理的主要目标中明确确定为:提高与欧洲水框架指令和相关法律一致的机制和规则体系的建立,确保必要的基础设施的使用是一种基本的人权。^⑤ 2015年,欧盟外交理事会《关于

^① Council of The Europe Union, “Joint Progress Report by the Council and The European Commission to the European Council on the Implementation of The EU Central Asia Strategy,” June 28, 2010, Brussels, p. 4.

^② 贾文华:《欧盟官方发展援助变革的实证考察》,《欧洲研究》2009年第1期,第66页。

^③ J. Boonstra, “The EU’s Interest in Central Asia: Integrating Energy, Security and Value into Coherent Policy,” EDC, No.9, January 2011, http://www.edc2020.eu/fileadmin/publications/EDC_2020_Working_paper_No_9_The_EU’s_Interests_in_Central_Asia_v2.pdf, 2017-08-31.

^④ Tatjana Lipiainen and Jeremy Smith, “International Coordination of Water Sector Initiatives in Central Asia,” EUCAM Working Paper 15, November 2013, p. 9. http://fride.org/download/EUCAM_WP15_Water_Initiatives_in_CA.pdf, 2016-03-22.

^⑤ Council of the European Union, “Council Conclusions on the EU Strategy for Central Asia,” <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10191-2015-INIT/en/pdf>, 2016-03-26.

欧盟中亚战略的理事会决议》中指出,在中亚治理跨境水资源方面,欧盟理事会强调促进地区对话框架和坚持国际公约和法律原则的重要性。^①

所以,通过梳理和分析欧盟的行为可以发现,欧盟努力介入中亚地区水资源治理的动力机制主要有两点:一是抓住关乎亚太发展的关键领域——水,影响其治理模式和规则,推行其价值观,从长远获得和提升在亚太地区存在感和影响力;二是欧盟在中亚地区存在巨大的政治、经济和安全利益,在水争端和潜在冲突不断上升的情况下,维护亚太地区的和平与稳定符合欧盟的利益,例如,欧盟依赖外来能源,需要多渠道的能源供应政策,提升能源安全,而中亚是欧盟获得足够能源支持的地区,因此,通过改善水治理现状,避免水问题引发的地区争端,对欧盟的发展利益具有重要意义。

五、欧盟介入中亚地区水治理的影响与启示

在气候变化的大背景下,水资源治理问题是中亚地区环境领域的核心问题,是影响中亚地区稳定与和平重要的安全性问题。欧盟的中亚战略把解决水资源问题作为推动欧盟中亚关系发展,维护中亚地区安全与合作的重要内容,其全方位的水治理介入行动主要会产生两方面的影响,同时会对未来亚太地区的水治理开展产生重要的借鉴意义。

(一) 欧盟介入中亚地区水治理的影响

1. 在推动中亚地区水资源治理的能力建设方面。特殊的地缘政治环境和地理位置分布使得中亚的水资源治理问题集中在“水—粮食—能源”这一复杂的连动关系链上。欧盟在水治理介入的具体实施过程中,紧紧抓住这一核心问题,通过国际合作来逐渐增强中亚国家水资源整体管理的能力。首先,欧盟通过构建“四位一体”的合作治理机制,增加中亚国家之间的对话和协调渠道,推动水资源综合利用体制的发展,在一定程度上缓解了“能源富有国”和“水资源富有国”之间缺乏和不愿意合作的矛盾;其次,欧盟通过大量的发展援助,帮助中亚国家建设更为现代化的灌溉系统,提升了水资源利用效率,解决

^① Council of the European Union, “Council Conclusions on the EU Strategy for Central Asia,” <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10191-2015-INIT/en/pdf>, 2016-03-26.

了诸多农村的用水问题。例如,德国国际合作机构主持开发的“中亚跨国界水治理”项目有力地改善水的可利用率和可预测性,优化基础设施的功能,更好地防备自然灾害的发生,使中亚地区依靠农业灌溉 50 多万人,以及生活在试点项目流域的人口受益。^① 所以,欧盟的介入在很大程度上解决了中亚国家沟通与协商渠道狭窄、资金投入有限的问题,从整体上提升了中亚各国自主管理和利用资源的能力,推动了地区和平利用与开发资源的氛围,降低了水资源纷争发生的可能性,以及来自中亚的不稳定因素向欧洲渗透的几率。

2. 在推动欧盟与中亚国家的关系方面。欧盟对中亚缺乏地理优势,无法直接向中亚国家提供安全保护,进行直接的安全控制,因此,欧盟的介入更多的是以经济援助和开展对话为主的民事行为为主。欧盟通过“水”这个关乎中亚命脉的议题,建构起一系列合作机制,推动了欧盟价值观外交和经济外交的双重发展,在一定程度上提升了中亚国家民众对于欧盟的价值认同,增加了欧盟对于中亚地区事务的参与力度,扩大了欧盟在中亚国家内部经济与可持续发展的影响力。但从总体上说,由于中亚国家宗教信仰多元、民族成分复杂、俄罗斯与中国的传统影响深远等因素,这些都决定欧盟对中亚国家水治理的援助虽然受到欢迎,但不足以改变欧盟在中亚的影响力现状,还不足以推动欧盟成为中亚地区事务的“主要影响者”。

(二) 欧盟介入中亚地区水治理的启示

亚太地区容纳全世界 60% 的人口,但人均可用淡水资源量却居于世界最低水平。^② 亚太地区的水分配不均,相当一部分国家处于水压力之下,在 43 个国家中,有 20 个国家的人均年可使用淡水资源量超过 3000 立方米,11 个国家处于 1000—3000 立方米,有 6 个国家处于 1000 立方米之下。^③ 与此同时,亚洲又是对气候变化影响非常敏感的区域之一,据目前可搜集到的数据显示,从 1998—2006 年,46% 与水相关的灾难,90% 的受波及的人口居住在亚洲。从

^① “Trans-boundary Water Management in Central Asia,” <https://www.giz.de/en/worldwide/15176.html>, 2016-03-26.

^② World Wide Fund for Nature (WWF), “Ecological Footprint and Investment in Natural Capital in Asia and Pacific,” United Kingdom: ADB and WWF, 2012, <https://www.adb.org/publications/ecological-footprint-and-investment-natural-capital-asia-and-pacific>, 2016-03-22.

^③ “Analysing Regional Aspects of Climate Change and Water Resources,” <http://www.ipcc.ch/pdf/technical-papers/ccw/chapter5.pdf>, 2016-03-26.

20世纪90年代到2006年,亚洲与水相关的灾难激增尤其是洪水。大部分的亚洲区域,包括东亚、南亚、东南亚地区经常遭受因台风、飓风和季风等降雨导致的洪水,而南亚则遭受干旱。因水资源开发利用而引发的水分配冲突或矛盾自进入21世纪之后呈现显著的增长态势,未来的亚洲水治理是关乎到亚洲地区稳定发展的一个重要的非传统安全性问题。

中国是亚洲地区的水源国,出于亚洲“水塔”的位置,近些年,中国与周边国家爆发了一系列的水资源纷争,加强对共享跨国界水进行国际性的制度治理已经成为亚太国家的普遍呼吁,但迄今为止,中国周边跨国界水的治理还没有实现制度化,在治理制度缺失与需求普遍存在的情况下,水纷争成为影响中国周边关系发展的一个日渐突出的问题。

欧盟在亚太水资源治理方面,企图“先发制人”,占据水利用和治理规则的制定先机和主导权,同时,借助水议题介入亚洲地区内部事务,影响亚洲国家的对外关系与发展战略,这在一定程度上会影响中国与周边国家建立相关的水治理机制,影响中国在周边秩序和规则构建中的主导地位。同时,在存在水利用纷争的情况下,欧盟的介入会影响中国与周边国家的双边解决及合作。因此,对于欧盟在亚太水治理领域的影响,应有清晰的认识。(1)对资源的治理主要是指建立规则、构建机制、规范国际行为体对资源的使用。所以,亚太地区未来应充分发挥自主性和主动性,更加重视流域和区域的制度性治理安排建设,中国作为上游国家,应注重对水利用和治理规则建构主动权和先导性的掌握。(2)在技术层面应该提升对技术治理的重视程度,首先,需要进行深入的技术性调研。以中国为例,中国目前以水的问题进行周边外交,科技支撑力度远远不够。(在水分配方面),中国目前只能从对方的社会经济发展情况来估计对方对水的需求量大抵是什么,但是无法科学的从对方用水和需水过程中估计出对方的底牌。^①所以,要想提出可行的水治理方案,就需要像欧盟那样,投入资金、人力和物力,与当地组织和机构合作,开展实际调研,根据实际情况制定计划与方案。再次,注重先进治理技术的推广和运用,将开展技术合作作为基础性内容。例如,上游国家可以帮助下游国家提高电力传输效率和水电开发效率,提高农业灌溉用水的利用效率等,提高当地居民的水供应质

^① 张度:《中国周边跨界河流治理的制度缺失及其原因研究》,北京大学博士学位论文,2016年,第110页。

量与环境用水,投入资金帮助当地改善水利基础设施等等。(3)注重水外交战略体系的建设。欧盟在水外交的开展过程中,充分利用了其在亚洲地区建立的伙伴关系框架,例如在中亚地区的水外交中,欧盟有力的借助了在中亚国家建立的代表团(除土库曼斯坦之外)以及伙伴和合作协议。借鉴于此,中国和其他亚太国家也应该更加重视稳定战略伙伴关系的建立,在其框架基础内建构和完善水外交战略体系。

对中国来说,中国目前还没有相对统一的、强有力的全权负责跨国界水管理的机构,涉水部门涉及水利部、外交部、环保部、农业部、交通部、国电集团、发改委等等,没有统一的协调机构,部门之间的职能划分交叉混乱,缺乏从外交战略的高度规划周边水资源的制度性治理。从目前的情况来看,2015年11月中国主动与湄公河五国开展合作建立了澜沧江—湄公河合作机制,成为第一个将水资源治理列为优先发展方向的地区机制。从一定意义上说,澜湄机制是中国主动建构周边制度,开始重视建构水资源治理机制的标志,力图以水资源合作带动整个流域各个国家在经贸、安全、能源、交通、环保等各个方面的全方位合作,努力建立起一个覆盖整个跨界河流全流域的水资源合作机制,力争共享共赢,促进整个流域的可持续发展。^①未来,中国可以将澜湄机制“样板化”,逐步在周边地区建构起自身主导、综合性的水治理机制,成为亚太水治理领域的公共产品的积极提供者。

^① 白明华:《跨国水资源的国际合作法律研究》,对外经济贸易大学博士学位论文,2014年,第105页。

been mandated to protect civilians in volatile conflict situations where armed groups deliberately attack local populations. This trend has raised a series of political and operational challenges for China's U.N. peacekeeping policy. Therefore, the goals of RtoP should be integrated into U.N. peacekeeping, but the aim should be to enhance peacekeeping atrocity prevention, which can reduce the need for more robust reaction measures. To this end, recommendations are offered for building U.N. peacekeeping RtoP prevention capacity which could align with and support China's U.N. peacekeeping policy and interests

A Review on China's Participation in U. N.

Peacekeeping *Meng Wenting* (85)

Chinese and foreign scholars' studies of China's participation in the U. N. peacekeeping have followed closely the expansion of China's military diplomacy and the degree of China's participation in peacekeeping affairs. From the 1980s to the 1990s, China's attitude toward U. N. peacekeeping shifted from non-participation to limited participation, and the academia focused on explaining China's attitudinal change. In the early years of the 21st century, after China expanded and diversified its participation in the U. N. peacekeeping operations, the motivation for its growing activeness became the focus of analysis. In recent years, as China is becoming the backbone of U. N. peacekeeping affairs, scholars have started to discuss with great enthusiasm the China approach to peacekeeping and the possibility of establishing "Chinese Peacekeeping Studies." Generally speaking, current studies of China's participation in U. N. peacekeeping operations are policy-oriented. Meanwhile, practical issues involving peacekeeping also have academic values, so Chinese and foreign scholars will benefit by adopting such methods as process-tracing and in-depth interviews and by conducting extensive exchanges with Chinese personnel who have participated in the U. N. peacekeeping operations.

ARTICLES

E. U. 's Involvement in Water Governance in Central

Asia *Li Zhifei* (103)

Central Asia is one of the key regions for the E. U. 's water diplomacy. The E. U. has established a composite water governance framework through cooperation, and has actively involved itself in water governance affairs by paying due attention to both political and technological

dimensions, by investing in water infrastructural construction, and by promoting integrated water governance policy. The E. U. 's water diplomacy in Central Asia, which is part and parcel of its overall Central Asia strategy, lays stress on internalizing the model of E. U. water governance in Central Asia and establishing mechanisms and rules in accordance with the E. U. Water Framework Directive and other relevant laws in order to increase the E. U. 's influence and presence in Central Asia. China and other Asian countries should attach great importance to the construction of basin and regional institutional building and technology governance, and strengthen the establishment and improvement of water diplomacy strategy. As an upstream country, China should enhance its participation and strive to become an active provider of public goods in Asian water governance.

“One Country, Two Systems” and Innovation of the Norm of Sovereignty *Yuan Zhengqing and Zhao Yang* (125)

The norm of sovereignty is of vital importance in safeguarding China's independence and territorial integrity. Nevertheless, China, while upholding the norm of sovereignty, also offers innovative ideas about the norm itself. The idea of “One Country, Two Systems” proposed by Deng Xiaoping and its practices are China's innovation for the sovereignty norm. The innovation is manifested in two aspects. Firstly, under the framework of one sovereign state, two different types of political regimes can coexist and develop. Thus the traditional notion that one state can have only one political regime is challenged. Secondly, the two political regimes are not in parallel to each other but one is subordinate to the other. The great idea and practices of “One Country, Two Systems” go beyond the Westphalian norm of sovereignty and constitute innovative measures to tackle problems with Western countries inherited from history. China has not only been socialized to accept norms from the outside, but also conducted innovation to norms on the basis of its own national conditions so as to have better solutions to practical problems that are confronting China.

INTERVIEW:

**The Progress of International Politics Studies
in China since the 21st Century**

A Study of Religion and International Relations in the 21st

Century—An Interview with Professor Xu Yihua *Tu Yichao* (146)